Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1452**

15. Wahlperiode 25. 07. 2003

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Hartmut Koschyk, Thomas Strobl (Heilbronn), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/1390 –

Konsequenzen aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki am 19. und 20. Juni 2003 zu den Bereichen Asyl und Einwanderung

I. Entwurf des Vertrages über die Verfassung der Europäischen Union

1. Trifft es zu, dass Teil I des Entwurfs eine erst ganz am Schluss der Arbeiten des Konvents eingefügte und völlig neue Regelung enthält, wonach der Europäische Rat für alle Politikbereiche jederzeit einstimmig den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit beschließen kann?

Eine Regelung zum einstimmigen Übergang von der einstimmigen Beschlussfassung in die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit ist in Artikel I-24 Abs. 4 Unterabsatz 2 des Entwurfs des Vertrages über die EU-Verfassung vorgesehen. Eine entsprechende Bestimmung war erstmalig im Konventsdokument CONV 797/03 vom 10. Juni 2003 enthalten.

2. Wenn ja, aus welchen Gründen hat die Bundesregierung nicht wenigstens durchgesetzt, dass im Justiz- und Innenbereich die zuständigen Fachminister zunächst über diesen Übergang entscheiden?

Die Bundesregierung hält die durch Artikel I-24 Abs. 4 geschaffene Möglichkeit der Ausweitung der Mehrheitsentscheidung für ein Mittel, das die Handlungsfähigkeit der erweiterten Union auch langfristig sicherstellt. Die Vorschrift sieht vor, dass der Übergang zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit nur einstimmig und nur auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs erfolgen kann. Damit ist die Kontrolle der Mitgliedstaaten über den Übergang in die qualifizierte Mehrheit gewährleistet.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 24. Juli 2003 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass mit der in Frage 1 bezeichneten Vorschrift jedenfalls die spätere Einführung der qualifizierten Mehrheit zu Lasten des Vetorechts erleichtert werden soll und davon auch Sicherheits-, Asyl- und Einwanderungsfragen betroffen sind?

Artikel I-24 Abs. 4 Unterabsatz 2 ist in allen Fällen anwendbar, in denen der Ministerrat gemäß Teil III des Entwurfs des Vertrages über die EU-Verfassung einstimmig beschließt.

4. Befürwortet die Bundesregierung diese Vorschrift im Hinblick auf Sicherheits-, Asyl- und Einwanderungsfragen und das ggf. zusätzlich durch diese Vorschrift gefährdete Vetorecht, oder lehnt die Bundesregierung die Vorschrift ab, und was sind jeweils die Gründe?

Siehe Antworten zu Fragen 2 und 5.

5. Wird sich die Bundesregierung nach dem Rat von Thessaloniki dafür einsetzen, dass den Mitgliedstaaten im Bereich der zentralen Fragen der Sicherheitspolitik, der Asyl- und der Einwanderungspolitik ihr Vetorecht erhalten bleibt?

Die Bundesregierung begrüßt die generelle Ausweitung des Gesetzgebungsverfahrens in Teil III der Verfassung und ist im Konvent für eine engere Begrenzung der Ausnahmen eingetreten. Sie hält es für einen gelungenen Kompromiss, dass der Rat in einzelnen Fragen der europäischen Innenpolitik weiterhin einstimmig entscheidet und dass bestimmte Fragen der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten vorbehalten werden.

Nach Ansicht der Bundesregierung soll das Konventsergebnis, das notwendigerweise für alle Beteiligten Kompromisse enthält, Bestand haben.

6. Wird sich die Bundesregierung nach dem Rat von Thessaloniki dafür einsetzen, dass bei der Asyl- und Flüchtlingspolitik das geltende Einstimmigkeitserfordernis beibehalten wird und das Recht, den Zugang von Asylbewerbern und Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt zu regeln, den Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hat sich in den Beratungen des Konvents dafür eingesetzt, dass eine Aufgabe des Einstimmigkeitserfordernisses bei der Asyl- und Flüchtlingspolitik nur unter besonderen Voraussetzungen erfolgen soll. Im Übrigen ist der Übergang zu Ratsentscheidungen mit qualifizierter Mehrheit bereits in dem durch den Vertrag von Nizza eingefügten Artikel 67 Abs. 5 EG-Vertrag angelegt. Hiernach gilt das Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 251 EG-Vertag und damit auch die qualifizierte Mehrheit bei Ratsentscheidungen, sobald die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze für die Asylpolitik und den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen aus Drittländern festgelegt sind.

7. Wird sich die Bundesregierung nach dem Rat von Thessaloniki dafür einsetzen, dass das geltende Einstimmigkeitserfordernis für einwanderungspolitische EU-Regelungen beibehalten wird, damit das Recht der Mitgliedstaaten gewahrt wird, Zahl und Personenkreis der jeweiligen Drittausländer und deren Zugang zum Arbeitsmarkt zu bestimmen?

Die Bundesregierung hat sich mit Erfolg dafür eingesetzt, dass bei der Einwanderungspolitik die Regelung des Umfangs des Zugangs zum Arbeitsmarkt den

Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt. Nach Ansicht der Bundesregierung soll das Konventsergebnis Bestand haben.

II. Visa

8. Wann wird es sichergestellt sein, dass die Pässe von EU-Bürgern den amerikanischen Einreisebestimmungen in Bezug auf biometrische Identifikatoren bzw. biometrische Daten entsprechen?

Die EU-Kommission ist aufgefordert worden, einen Vorschlag für die Aufnahme biometrischer Merkmale in Reisedokumente vorzulegen, wobei sich im Hinblick auf die Kompetenzen der EU der Vorschlag in erster Linie auf Visa beziehen, allerdings auch die Pässe der EU-Mitgliedstaaten berücksichtigen soll. Der Zeitpunkt der Umsetzung ist abhängig von den technischen und tatsächlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten.

9. Was unternimmt die Bundesregierung, damit die Einreise deutscher Staatsbürger in die Vereinigten Staaten zu dem in den amerikanischen gesetzlichen Bestimmungen (Enhanced Border Security Act vom 14. Mai 2002, dort section 303) genannten Stichtag (26. Oktober 2004) im Sinne der vorhergehenden Frage gewährleistet sein wird?

Bereits im Dezember 2001 wurden die Vorarbeiten zur zukünftigen Aufnahme von biometrischen Merkmalen in Reisepässe begonnen. Gegenwärtig werden in Versuchsreihen die verschiedenen biometrischen Verfahren getestet. Außerdem wurden die Vorbereitungsarbeiten zur Umsetzung des ICAO(International Civil Aviation Organization)-Standards für Biometrie in Reisedokumenten, die im Mai 2003 in Grundsätzen festgelegt wurden und auf die im Enhanced Border Security Act vom 14. Mai 2002 Bezug genommen wird, begonnen. Es wird derzeit ein Konzept zur Einbringiung eines kontaktlosen Chips in den Reisepass sowie zur Absicherung der im Chip zu speichernden Daten erarbeitet.

III. Grenzschutz an den Außengrenzen

10. Wird sich die Bundesregierung nach den Feststellungen des Rates in Thessaloniki über die herausragende Bedeutung der Asyl- und Einwanderungspolitik für die Europäische Union hinsichtlich eines wirksameren Grenzschutzes an den Außengrenzen der Europäischen Union dafür einsetzen, dass es neben operativen Maßnahmen auch gesetzliche Maßnahmen geben wird, die die Außengrenze der Europäischen Union vor illegaler Zuwanderung aus Drittländern schützt?

Der Europäische Rat von Thessaloniki hat in seinen Schlussfolgerungen die EU-Kommission ersucht zu prüfen, inwieweit neue institutionelle Mechanismen zur Verstärkung des gemeinsamen Schutzes der Außengrenzen geschaffen werden könnten. Die EU-KOM hat hierauf inoffiziell angekündigt, im September 2003 ein Konzept zur Schaffung einer operativen Gemeinschaftsstruktur (Grenzschutzagentur) für die Zusammenarbeit beim Schutz der Außengrenzen vorzustellen. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte die Grenzschutzagentur die nationalen Grenzpolizeien begleiten und bewerten, nicht jedoch ersetzen. Diese sollen auch weiterhin verantwortlich für den Schutz der Außengrenzen bleiben.

Der Europäische Konvent sieht in seinem Entwurf eines Verfassungsvertrages die Schaffung eines intergrierten Grenzschutzsystems an den EU-Außengrenzen vor. Artikel III-161 ermächtigt, alle hierzu erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Die EU-Kommission hat mit ausdrücklicher Billigung des Ministerrates vom Juni 2003 zugesagt, den Entwurf eines Rechtsaktes für die Durchführung gemeinsamer grenzpolizeilicher Einsätze zu erarbeiten. Dieser sollte nach Auffassung der Bundesregierung u. a. die Übertragung einfacher hoheitlicher Befugnisse auf unterstellte Gastbeamte im Rahmen gemeinsamer europäischer Grenzpolizeieinsätze ermöglichen.

11. Wird sich die Bundesregierung nach den Feststellungen des Rates in Thessaloniki über die herausragende Bedeutung der Asyl- und Einwanderungspolitik für die Europäische Union hinsichtlich eines wirksameren Grenzschutzes an den Außengrenzen der Europäischen Union dafür einsetzen, dass die – heutigen und künftigen – Staaten mit Außengrenzen verpflichtet werden, eine gesetzliche Regelung nach Vorbild der deutschen Drittstaatenregelung (Artikel 16a Abs. 2 Grundgesetz, § 26a Asylverfahrensgesetz) vorzusehen, nach der Grenzbehörden eine Zurückweisung in einen sicheren Drittstaat ohne Einzelfallprüfung vorzunehmen haben?

Die Bundesregierung hat in die Verhandlungen zum Richtlinienentwurf über Mindestnormen zum Asylverfahren Textvorschläge unterbreitet, die es den Mitgliedstaaten eröffnen sollen, eine Drittstaatenregelung nach Vorbild von Artikel 16a GG bzw. §§ 18, 26a AsylVfG vorzusehen. Damit sollen insbesondere Regelungen zur Einreiseverweigerung an der Grenze ohne Durchführung eines Asylverfahrens mit detaillierten Verfahrensgarantien, zum Absehen einer Einzelfallprüfung und zum Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen ermöglicht werden.

Im Entwurf der Richtlinie sind die Regelungen zum sicheren Drittstaat als fakultative Regelungen ausgestaltet. Einige Mitgliedstaaten weisen in ihrem nationalen Recht keine Drittstaatsregelung auf und haben sich bereits kritisch bis ablehnend zu den fakultativen, ursprünglichen Regelungen zur Einreise aus sicheren Drittstaaten geäußert. Vor diesem Hintergrund wäre die Forderung der verbindlichen Geltung einer nach Muster des deutschen Rechts verschärften Drittstaatenregelung für alle Mitgliedstaaten (Frage 13) oder auch nur für die Außengrenzstaaten der EU nicht durchsetzbar. Demnach liegt es, wenn der deutsche Vorschlag Aufnahme in die Richtlinie findet, in der Entscheidung jedes Mitgliedstaates, ob er von der Option, eine Regelung entsprechend der deutschen Rechtslage anzuwenden, Gebrauch macht.

IV. Asyl

12. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die noch ausstehenden grundlegenden Rechtsvorschriften im Bereich Asyl, die „Richtlinie zu Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen“ (Anerkennungsrichtlinie) und die „Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft“ (Verfahrensrichtlinie), die zusammen das Kernstück des zukünftigen

Asylrechts der EU-Mitgliedstaaten bilden werden, den Kernelementen der Asylrechtsreform des Jahres 1993 entsprechen?

Bei dem Richtlinienentwurf für Mindestnormen zum Asylverfahren war und ist es Position der Bundesregierung, dass auch die Kernelemente der Asylrechtsreform von 1993 Berücksichtigung in der Richtlinie finden müssen. Dies gilt insbesondere für Regelungen, die ein zügiges Asylverfahren ermöglichen wie die Regelungen zum Folgeantragsverfahren, zur Einreise aus sicheren Drittstaaten und sicheren Herkunftsstaaten, zum Flughafenverfahren und zu den Fällen offensichtlich unbegründeter Asylanträge.

Die Anerkennungsrichtlinie berührt keine Regelungen, die durch die Asylrechtsreform des Jahres 1993 geschaffen wurden.

13. Wird sich die Bundesregierung bei der Verfahrensrichtlinie nach den Ergebnissen des Rates von Thessaloniki dafür einsetzen, dass insbesondere die Drittstaatenregelung mit der Möglichkeit der Grenzabweisung und der Abkehr von der Einzelfallprüfung, die sich angesichts des Asylbewerberrückgangs von 1993 bis heute als Prinzip bewährt hat, in allen EU-Staaten nicht nur fakultativ, sondern zwingend vorzusehen ist?

Siehe Antwort zu Frage 11.

14. Wird sich die Bundesregierung nach den Ergebnissen des Rates von Thessaloniki bei der Anerkennungsrichtlinie dafür einsetzen, dass der Flüchtlingsbegriff nicht über das geltende Asyl- und Ausländerrecht hinaus erweitert wird?

Soweit sich die Frage auf die Einbeziehung der nichtstaatlichen Verfolgung in den Flüchtlingsbegriff bezieht, vertritt die Bunderegierung folgende Auffassung:

Menschen, die aus einem der in der Genfer Konvention genannten Gründe (Rasse, Religion, politische Überzeugung etc.) durch nichtstaatliche Akteure verfolgt werden, ist der GFK-Status zu gewähren, wenn sie im Herkunftsland keinen Schutz vor Verfolgung finden können. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Verfolgung dem Staat zurechenbar ist oder nicht. In beiden Fällen geht es um Verfolgungen, die den Einzelnen in Anknüpfung an die Merkmale der Genfer Konvention an Leib, Leben oder Freiheit gefährden. Das insoweit gleiche Schutzbedürfnis muss auch zum gleichen Schutzstatus führen. Die Bundesregierung befürwortet deshalb die Einbeziehung auch der dem Staat nicht zurechenbaren nichtstaatlichen Verfolgung in den Flüchtlingsbegriff.

Dies entspricht im Übrigen der ganz überwiegenden internationalen Staatenpraxis. Alle anderen EU-Staaten vertreten gegenwärtig die Auffassung, dass auch die nichtstaatliche Verfolgung, die dem Staat nicht zugerechnet werden kann, zur Flüchtlingsanerkennung führen muss.

15. Wird sich die Bundesregierung nach den Ergebnissen des Rates von Thessaloniki bei der Anerkennungsrichtlinie dafür einsetzen, dass die subsidiäre Schutzgewährung, also nach deutschem Recht der Abschiebungsschutz, nicht über die des geltenden Asyl- und Ausländerrechts, wie sie von der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und Bundesverwaltungsgerichtes hinsichtlich der nichtstaatli-

chen bzw. geschlechtsspezifischen Verfolgung konkretisiert worden ist, hinaus erweitert wird?

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass subsidiärer Schutz auch in Fällen nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung gewährt wird. Hierbei sind auch die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien zu berücksichtigen.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist wesentlich von der Frage bestimmt, unter welchen Voraussetzungen subsidiärer Schutz gemäß § 53 Abs. 6 Ausländergesetz (AuslG) zu gewähren ist, wenn gruppenbezogene Abschiebestoppregelungen gemäß § 54 AuslG fehlen. Eine identische Übernahme dieser spezifisch deutschen Problematik in die Richtlinie ist aber auf EU-Ebene weder konsensfähig noch erforderlich. Ziel der Bundesregierung ist es vielmehr, ohne Rückgriff auf die komplizierte deutsche Rechtssystematik, einen im Ergebnis weitgehend gleichen Schutzstandard wie in Deutschland zu erreichen.

16. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass angesichts der Arbeitslosigkeit in Deutschland von prognostizierten 5 Millionen und berstender Sozialsysteme zuzugserweiternde EU-Regelungen bestehende Integrationsprobleme verschärfen und den sozialen Frieden gefährden können und zudem weitgehende Auswirkungen für die Bereiche Arbeitsmarkt, Sozialsysteme und Bildungswesen haben?

Nein. Auf EU-Ebene ist bislang keinen zuzugserweiternden Regelungen zugestimmt worden, die zu einer erkennbaren Belastung für den deutschen Arbeitsmarkt, die Sozialsysteme und das Bildungdswesen führen.

17. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die hierfür zuständigen Mitgliedstaaten durch derartige gemeinschaftliche Regelungen nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden und ihre Handlungsfähigkeit in Bereichen verlieren, für die sie politisch verantwortlich sind?

Siehe Antwort zu Frage 16.

V. Integration von Drittstaatsangehörigen

18. Welches ist nach Ansicht der Bundesregierung die Rechtsgrundlage, nach der die Europäische Union für die Integrationspolitik von Drittstaatsangehörigen zuständig ist?

Eine europäische Kompetenz besteht, soweit in aufenthaltsrechtlichen Regelungen Intergrationsvoraussetzungen vorgesehen werden, jedoch nicht für die Ausgestaltung der einzelstaatlichen Integrationsprogramme. Die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene im Bereich der Integrationspolitik erfolgt daher überwiegend auf zwischenstaatlicher Basis. Für die finanzielle Förderung von Integrationsprojekten hat das Europäische Parlament der EU-Kommission eine zunächst auf die Haushaltsjahre 2003, 2004 und 2005 befristete Haushaltslinie in Höhe von 4 Mio. Euro bewilligt.

19. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Integration von Drittausländern nicht originäre Angelegenheit der Mitgliedstaaten ist, und was erhofft sie sich von einer vergemeinschafteten Integrationspolitik?

Nein, die Bundesregierung teilt nicht diese Auffassung. Die Integration von Drittstaatsangehörigen ist nach Auffassung der Bundesregierung originäre Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Diese schließt eine Zusammenarbeit auf europäischer Ebene im Wege des Austauschs von Erfahrungen jedoch nicht aus,

20. Was erwartet die Bundesregierung inhaltlich von dem von der EU-Kommission geforderten Jahresbericht über Migration und Integration in Europa, der als Instrument zur Steuerung legaler Zuwanderung beschlossen wurde, nachdem die EU-Kommission erst am 3. Juni 2003 erneut eine erhöhte Einwanderung in die Europäische Union gefordert hatte, um den prognostizierten Arbeitskräftemangel ab 2010 auszugleichen?

Entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki erwartet die Bundesregierung, dass der Bericht als eine Bestandsaufnahme der EU-Kommission die migrationsrelevanten Daten und Informationen über Konzepte und Maßnahmen in den Bereichen Einwanderung und Integration in der gesamten EU enthalten wird.

Der Bericht ist nicht „als Instrument zur Steuerung legaler Zuwanderung beschlossen“ worden. Politische Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene werden im Rat getroffen; der Bericht der EU-Komision kann allenfalls die Grundlage für solche Entscheidungen im Bereich Einwanderung dienen.

Hinzuweisen ist darauf, dass die weitergehenden Vorstellungen der EU-Kommision in ihrer Mitteilung vom 3. Juni 2003 bezüglich einer „gesteuerten Zuwanderung“ gerade nicht Eingang in die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki gefunden haben.

21. Mit welchen Argumenten will Bundeskanzler Gerhard Schröder die in Frage 20 bezeichnete Schlussfolgerung von Thessaloniki der Bevölkerung und insbesondere den vom Vizekanzler und Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, prognostizierten 5 Millionen arbeitslosen Deutschen verständlich machen?

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki beinhalten keine Entscheidungen über Zuwanderungsfragen. Siehe im Übrigen Antwort auf Frage 20.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333